

LANDSTINGSREVISIONEN

Styrelsens och nämndernas tjänstemannastöd - iakttagelser från granskningar 2004 - 2014

Rapport nr 14/2014



November 2014

Richard Norberg, certifierad kommunal revisor, revisionskontoret

Dnr: REV 57:2-2014

Innehåll

1. Sammanfattande analys.....	3
2. Inledning.....	5
2.1 Bakgrund.....	5
Gemensam förvaltning år 2004.....	5
Styrning i två beslutsnivåer.....	6
Centrala staber.....	6
2.2 Revisionsfrågor, metod m.m.....	6
3 Organisationen år 2004 – 2010.....	8
3.1 Granskningar 2004 - 2010.....	10
Landstingsdirektörens ledningsgrupp (LLG).....	10
Verksamhetsområdescheferna.....	10
Arbetet med att utveckla länsamverkan.....	12
Serviceorganisationerna.....	12
Synpunkter från ledamöter.....	13
4. Organisationen 2011 – 2014.....	14
4.1 Granskningar 2011 – 2014.....	15
Oklarheter kring hälso- och sjukvårdsnämnden.....	15
En eller flera förvaltningar?.....	16
Brister i delegationsordningar rättades till.....	17
Beslut om fyra chefsnivåer.....	17
Oklart vilka regler som gällde.....	18
Otydlig ärendeberedning.....	18
Fortsatta problem.....	19
5. Avstämning av läget hösten 2014.....	20
Ansvar och befogenheter.....	20
Stödet från staber.....	20
Informell styrning.....	21
6. Svar på revisionsfrågor.....	22

1. Sammanfattande analys

Bakgrund

Granskningen av tjänstemannastödet är avgränsat till landstingsstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och nämnden till funktionshinder och habiliterings ansvarsområden. Granskningen består av två delar. I en första del har vi sammanställt iakttagelser från granskningar från perioden 2004 – 2014. I en andra del har vi stämt av hur tjänstemannastödet fungerar hösten 2014. Vid avstämningen har vi intervjuat landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer och stabschefer.

Granskningens resultat

Granskningen visar att landstingsstyrelsen och nämnder inte säkerställt att förvaltningen utgör ett tillräckligt stöd för landstingsstyrelsen och nämnderna i styrningen av verksamheterna. Våra iakttagelser om tjänstemannastödet är:

- Otydligheter i tjänstemannastödet till hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Formellt biträds nämnderna av landstingsdirektören. Landstingsdirektören har i sin tur utsett verksamhetsområdeschefer att vara föredragande i nämnderna. Det saknas skriftlig reglering som definierar uppdragets inriktning och omfattning. De föredragande verksamhetsområdescheferna saknar även formella beslutsbefogenheter. Inom framför allt hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområden uppstår otydligheter i styrningen mellan landstingsdirektören, den föredragande verksamhetsområdeschefen, övriga verksamhetsområdeschefer och stabstjänstemän.
- Otydligheter i verksamhetsområdeschefernas ansvar och befogenheter. Verksamhetsområdescheferna saknar i huvudsak formella befogenheter men har informellt långtgående befogenheter.
- Splittrat och otillräckligt verksamhetsnära stabsstöd till verksamhetsområdeschefer. Verksamhetsområdescheferna har inte befogenheter att bestämma vilket stabsstöd de ska ha. Med utgångspunkt av tilldelade ekonomiska ramar och efter dialog med landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer m.fl. beslutar stabscheferna om stödets fördelning.
- Informellt beslutsfattande som delvis ersatt formellt beslutsfattande. Frånvaro av tillräckligt utvecklade regler och rutiner har i sin tur bidragit till brister i beredning och implementering av ärenden.

I huvudsak instämmer landstingets tjänstemannaledning om iakttagelserna ovan. Vår slutsats efter genomförd granskning är att det

finns en medvetenhet i tjänstemannaledningen om att formerna för tjänstemannastödet behöver ses över. Av vår avstämning hösten 2014 framgår att en rad processer påbörjats under året i syfte att ta tag i flera av de problem som identifieras i granskningen.

Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen och nämnder att:

- Analysera och bestäm på vilket sätt tjänstemannastödet till styrelsen och nämnderna ska vara utformat. Säkerställ att frågor om ansvar och befogenheter på tjänstemannanivå i landstinget blir tydligt reglerat.
- Säkerställ att landstingsdirektören analyserar vilket behov det finns av stabsstöd i landstinget. Säkerställ att stödet får en tillräcklig inriktning och omfattning. Stabsstöd behövs både för landstingsövergripande processer och för enskilda chefer när de ska styra sina ansvarsområden. Det är naturligt att ansvariga chefer avgör vilket stöd de behöver för att kunna styra sina ansvarsområden.
- Fortsätt arbetet med att utveckla den formella styrningen. Säkerställ att regler, rutiner m.m. blir tillgängliga i landstingets ledningssystem.

2. Inledning

Västerbottens läns landsting är en politiskt styrd organisation. Förtroendevalda i styrelser och nämnder ansvarar för att verksamheten blir genomförd i enlighet med fullmäktiges beslut och de regler och föreskrifter som gäller för verksamheten.

I politiskt styrda organisationer kan man identifiera tre logiker som var och en bygger på egna normer, kunskaper och värderingar:

- Den politiska logiken som utgörs av fullmäktiges beslut och styrelsens och nämndernas ansvar att verkställa dessa beslut.
- Den administrativa logiken som i vårt landsting utgörs av landstingsdirektören, verksamhetsområdeschefer och landstingets centrala staber.
- Den professionella logiken som finns hos verksamheterna. Den professionella logiken utgår från vetenskap och beprövad erfarenhet som styrs av riktlinjer, vårdprogram, föreskrifter m.m. Verksamheterna styrs också av politiska beslut i form av mål, riktlinjer, budgetramar, anvisningar m.m.

För att skapa en obruten styrkedja från den politiska nivån till professionen så utgör den administrativa nivån en viktig länk. Den administrativa nivån har ansvar både för att beslutsunderlag till den politiska nivån håller hög kvalitet och att politiskt fattade beslut blir genomförda i organisationen.

En viktig uppgift för den administrativa nivån är att ha förmåga att översätta de politiska målen, riktlinjerna och besluten och ge direktiv och uppdrag till verksamheterna. Lika viktigt är det att tjänstemannaledningen och staberna har förmåga att förstå och pröva beslutsunderlag från professionen som utgår från medicinska bedömningar och de behov som verksamheterna registrerar. Kravet att utgöra mellannivå förutsätter att tjänstemannaledningen och de centrala staberna har tillräckliga kunskaper om både den politiska nivån och professionens verksamhet. Den administrativa nivån måste också förstå hur de olika styrlogikerna går in i varandra.

2.1 Bakgrund

Gemensam förvaltning år 2004

År 2004 fick landstinget en ny politisk organisation. I den nya organisationen fick landstingsstyrelsen ansvaret för huvuddelen av landstingets verksamheter. Under landstingsstyrelsen bildades en landstingsgemensam förvaltning Tidigare hade ansvaret för verksamheterna varit fördelat på olika nämnder med egna förvaltningar.

När landstingsfullmäktige i juni 2002 beslutade om utgångspunkterna för den nya organisationen eftersträvade fullmäktige en flexibel organisation som kunde anpassas till förändrade behov. Full-

mäktige eftersträvade också helhetsperspektiv. Ambitionen var en organisation som ökade förutsättningarna att arbeta mer i landstingsövergripande processer.

Ett annat motiv till organisationsförändringen var att landstinget behövde minska sina kostnader. Inför planeringsperioden 2004 – 2006 var inriktningen att landstinget skulle minska kostnaderna med 250 miljoner kronor. Tyngdpunkten på dessa besparingar låg på landstingets administration och service.

Styrning i två beslutsnivåer

En nyhet med den nya förvaltningen var att styrningen delades in i två beslutsnivåer. Den ena nivån utgjordes av landstingsdirektören som var ansvarig förvaltningschef. Den andra nivån utgjordes av landstingets verksamhetschefer på basenhetsnivå.

Till sin hjälp i styrningen av verksamheterna utsåg landstingsdirektörer verksamhetsområdeschefer. Verksamhetsområdescheferna hade ingen egen beslutsrätt. Formellt var det landstingsdirektören som ansvarade för såväl landstingsövergripande frågor som styrningen av landstingets ca 110 basenheter. Bakgrunden till att man valde en beslutsform i två nivåer var att man önskade stärka det landstingsövergripande perspektivet och skapa förutsättningar för samordning mellan de olika verksamhetsområdena (14/2004).

Centrala staber

En annan nyhet var att stabsresurserna som tidigare var placerade i olika förvaltningar blev centraliserade i landstingsgemensamma staber. Syftet med centraliseringen var att stärka koncernperspektivet, höja kvaliteten och minska de administrativa kostnaderna med hjälp av effektiviseringar. På tjänstemannanivå hade staberna i uppdrag att vara stöd åt tjänstemannaledningen i administrativa frågor och i styrningen av verksamheterna. Staberna hade också i uppdrag att vara stöd åt basenheterna.

2.2 Revisionsfrågor, metod m.m.

Revisorerna har i granskningsplan för år 2014 beslutat att genomföra en granskning om styrelser och nämnder säkerställt att förvaltningen utgör ett tillräckligt stöd för den politiska styrningen. Granskningen är inriktad mot tjänstemannastödet till landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering.

Den övergripande revisionsfråga som besvaras i granskningen är om landstingsstyrelsen och nämnderna säkerställt att förvaltningen utgör ett tillräckligt stöd för den politiska styrningen av verksamheterna. Revisionsfrågan besvaras genom att revisionskontoret i en första del identifierar väsentliga iakttagelser som revisorerna har gjort i granskningar sedan år 2004 då den gemensamma förvaltningen infördes i landstinget. I en andra del har revisionskontoret

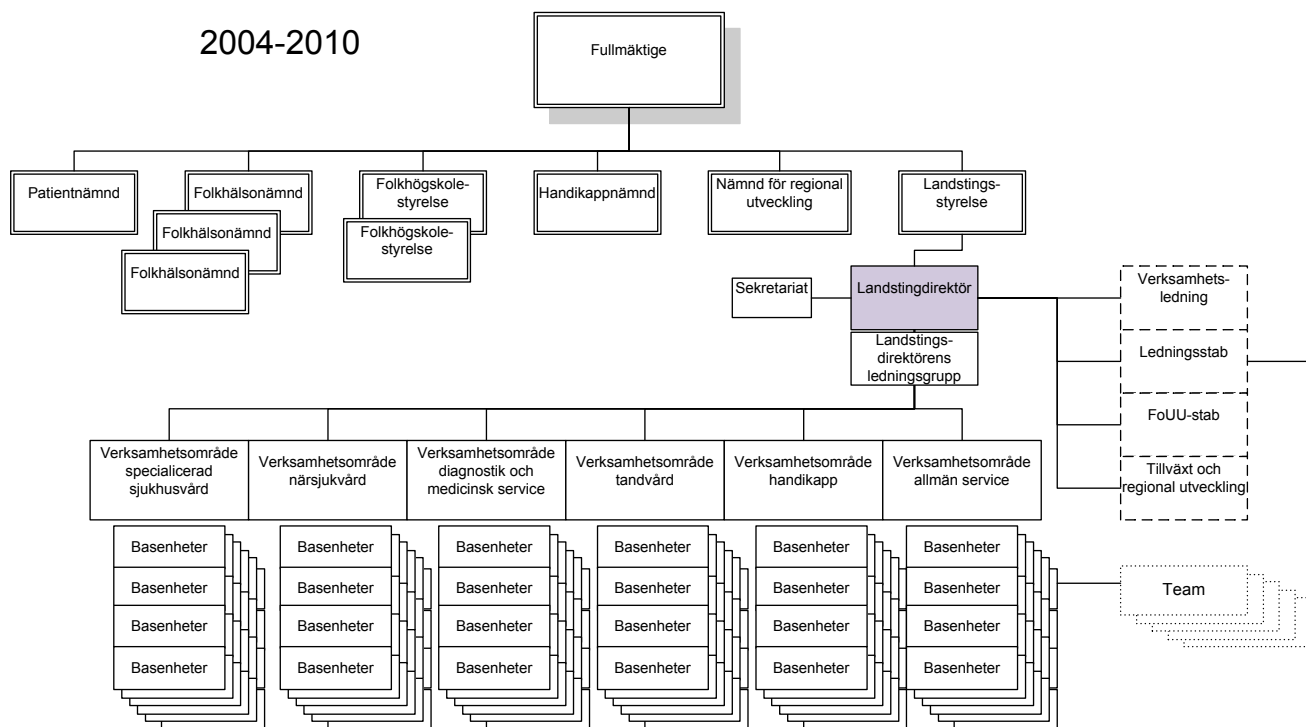
stämt av identifierade iakttagelser med läget i landstinget hösten 2014. Avstämningen är gjord med hjälp av intervjuer med landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer och stabschefer. Den underliggande revisionsfrågan vid avstämningen är om identifierade svagheter i tjänstemannastödet kvarstår hösten 2014. Det personer som blivit intervjuade har getts möjlighet att delta i kvalitetssäkring av rapporten.

Granskningen är i huvudsak inriktad mot den s.k. administrativa logiken som utgörs av landstingsdirektören, verksamhetsområdescheferna och landstingets centrala staber. Förutsättningarna för styrningen på basenhetsnivå ingår inte i granskningen. Revisionskriterier för granskningen är:

- Kommunallagens bestämmelser för styrelser och nämnder
- Fullmäktiges reglemente till styrelser och nämnder

3 Organisation åren 2004 – 2010

Av bilden nedan framgår hur den politiska organisationen och landstingsstyrelsens förvaltning var organiserad åren 2004 - 2010.



Landstingsstyrelsens förvaltning bestod av sex verksamhetsområden, fyra staber och ett sekretariat. Till omfattningen var verksamhetsområdena specialiserad sjukhusvård och närsjukvård de största områdena. I specialiserad sjukhusvård ingick med några undantag alla de basenheter som fanns på länets tre sjukhus. I området närsjukvård fanns framför allt hälsocentraler och sjukstugor men också de basenheter på sjukhusen som man bedömde hade mest samverkan med primärvården. Exempel på sådana var geriatriken, psykiatri och intern medicin. Övriga verksamhetsområden var tandvården, diagnostik och medicinsk service och allmän service.

Formellt var det landstingsdirektören som hade befogenhet att fatta beslut för de olika verksamhetsområdena. Enligt regelverket hade verksamhetsområdescheferna ansvar för respektive verksamhetsområde. Ansvaret omfattade såväl verksamhet som personal och ekonomi. Några formella befogenheter tilldelades dock inte till verksamhetsområdescheferna annat än för vissa personalfrågor (besluta och attestera löner, besluta om resor, utbildningar m.m.). Innan verksamhetsområdescheferna fick besluta i någon av personalfrågorna var de tvungna att först samråda med landstingsdirektören.

Landstingsdirektören bildade en ledningsgrupp (LLG) som ett stöd för sin styrning. Initialt var det tänkt att ledningsgruppen skulle bestå av landstingsdirektören och verksamhetsområdescheferna. Ledningsgruppen utökades dock till att också omfattas av biträdande verksamhetsområdeschefer, stabschefer och chefsläkare. Sammantaget deltog ett 15-tal personer på mötena.

I den nya organisationen skulle chefer inte ha egna stabsresurser. Tanken var att ett sekretariat och centrala staber tillsammans skulle försörja landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer och verksamhetschefer med strategiskt och administrativt stöd. Nedan ges en översiktlig beskrivning av sekretariatets och stabernas uppdrag:

- **Sekretariatets** uppgift var att ge administrativt stöd åt den politiska organisationen och tjänstemannaledningen. I ärendebereidningen hade sekretariatet ansvar för att hålla reda på vilka ärenden som skulle behandlas av den politiska organisationen och av LLG. I sekretariatet ingick också landstingets diarium.
- **Staben för verksamhetsledningen** skulle ge tjänstemannaledningen underlag för strategisk planering och uppföljning, organisationsutveckling, vissa myndighetsfrågor m.m. I detta arbete ingick bland annat att samordna beredningen av landstingsplan, landstingsstyrelsens verksamhetsplan, delårsrapport och årsredovisning. I staben för verksamhetsledning ingick även chefsläkare och landstingets utvecklingsenhet Memeologen.
- **Ledningsstaben** bestod av ekonomi-, personal- och informationsfunktionerna. Ledningsstaben skulle ge tjänstemannaledningen underlag i strategiska frågor. Ekonomi- och personalfunktionerna skulle dessutom ge stöd till basenheterna. För detta ändamål var de båda funktionerna indelade i team som arbetade direkt mot basenheterna. Ledningsstaben hade också en roll i styrningen av löne- och faktureringsbyrån. Organisatoriskt var löne- och faktureringsbyrån dock placerad i verksamhetsområde allmän service. Landstingsdirektören utsåg aldrig någon chef för ledningsstaben. I det praktiska arbetet var ekonomi-, personal- och informationsfunktionerna separata enheter med egna chefer.
- **FoUU-staben** skulle utgöra ett strategiskt stöd för tjänstemannaledningen och verksamheterna inom områden för forskning, undervisning och hälsoutveckling.
- **Staben för tillväxt och regional utveckling** hade i uppdrag att bereda och verkställa frågor inom områden som kultur, kollektivtrafik, näringspolitik m.fl. Staben var formellt underställd landstingsstyrelsen men arbetade med uppdrag från nämnden för regional utveckling.

3.1 Granskningar 2004 - 2010

Under åren 2004 – 2010 genomförde revisorerna flera granskningar med inriktning mot hur styrningen fungerade i landstingsstyrelsens förvaltning. Iakttagelser i granskningarna var att systemet med två beslutsnivåer och centrala staber hade svårt att hitta effektiva styrformer. Flera av granskningarna visade också att den formella styrningen var alltför outvecklad. Beslut av landstingsstyrelsen blev inte tillräckligt beredda av tjänstemannaledningen och staberna. Inte heller blev beslut i tillräcklig grad genomförda hos verksamheterna (se sammanställningar i 30/2005, 24/2006, 24/2007, 31/2008, 41/2009 och 43/2010).

I avsnitten nedan har vi sammanställt iakttagelser om hur landstingsdirektörens ledningsgrupp, verksamhetsområdeschefer och staber fungerade i styrningen. Vi har också sammanställt hur ledamöter i fullmäktige och landstingsstyrelsen såg på tjänstemannastödet.

Landstingsdirektörens ledningsgrupp (LLG)

En nyckelfunktion för modellen med två beslutsnivåer var att landstingsdirektören hade en väl fungerande ledningsgrupp (LLG). Enligt regelverket skulle LLG utgöra en garant för att landstinget hade en sammanhållen tjänstemannaledning. Ledningsgruppen hade bland annat den viktiga rollen att utgöra beredning inför landstingsstyrelsens och landstingsdirektörens beslut i olika frågor.

Ett problem i ledningsgruppen var att rutiner och arbetsformer inte blev formellt beslutade eller dokumenterade. Utöver en kortfattad text i regelverket framgick inte hur ledningsgruppen skulle arbeta. Av granskningar framkom att ledningsgruppen tidvis hade svårt att agera som en enhetlig ledning i landstinget. Flera av cheferna i ledningsgruppen var i första hand företrädare för sina egna ansvarsområden. Ledningsgruppen blev inte en garant för en sammanhållen tjänstemannaledning (08/2007).

Ett annat problem för ledningsgruppen var att den gemensamma förvaltningen saknade fungerande rutiner för hur ärenden skulle beredas inför beslut av landstingsdirektören eller av landstingsstyrelsen. I landstinget var det inte formellt reglerat hur ärenden skulle kontrolleras och kvalitetssäkras innan de behandlades i ledningsgruppen (30/2010). Inte heller fanns det formellt beslutade rutiner för hur de olika besluten skulle verkställas (nr 30/2005, 24/2006, 24/2007, 31/2008, 41/2009 och 43/2010).

Verksamhetsområdeschefer

På samma sätt som LLG var verksamhetsområdescheferna nyckelfunktioner för att styrningen i två nivåer skulle fungera. Verksamhetsområdescheferna skulle utgöra den viktiga länken i styrningen mellan landstingsdirektören och verksamheterna.

I granskningar år 2004 uttryckte revisorerna oro över att saknades förutsättningar för verksamhetsområdescheferna att styra verksamhetsområdena. Verksamhetsområdescheferna saknade formella befogenheter. Det saknades också strukturer som säkerställde att verksamhetsområdescheferna skulle få tillräckligt stöd från de centrala staberna i styrningen av verksamheterna (17/2004, 18/2004 och 21/2004).

Av senare granskningar skulle det också visa sig att det blev svårt för verksamhetsområdescheferna att styra verksamhetsområdena utan några beslutsbefogenheter. Inte heller blev stabernas verksamhetsnära stöd tillräckligt utvecklat (exempelvis 17/2005 och 08/2007).

Störst var utmaningarna för de chefer som hade ansvar för verksamhetsområdena specialiserad sjukhusvård och närsjukvård. Områdenas omfattning och komplexitet innebar att verksamhetsområdescheferna ställdes inför ett stort antal frågor som behövde hanteras.

Granskningar av närsjukvården år 2006 och 2007 (06/2006, 15/2006 och 21/2006, 08/2007) visade att närsjukvårdschefen hade svårt att hinna med alla de frågor som behövde hanteras av en ledning. En betydande majoritet av verksamhetscheferna inom närsjukvården uppgav att chefen för närsjukvården inte var tillräckligt synlig i styrningen av verksamhetsområdet. Även chefen för närsjukvården uppgav att han hade svårt att hinna med alla frågor som en ledning borde hantera.

Granskningar av specialiserad sjukhusvård (17/2005 och 08/2007) visade att verksamhetschefer överlag var nöjda med på vilket sätt chefen för specialiserad sjukhusvård i sin styrning förankrade och förde dialog med verksamheterna. Trots att verksamhetscheferna var nöjda framträdde emellertid också brister i styrningen. Verksamhetscheferna menade att en mer ingående dialog om den medicinska utvecklingen och ett mer kvalificerat stöd ställde krav på att staberna utvecklade en mer verksamhetsnära kompetens. Verksamhetscheferna bedömde att verksamhetsområdeschefen inte hade ett tillräckligt stöd från de centrala staberna.

Granskning av tandvården visade att det även inom det verksamhetsområdet uppstod problem i styrningen (14/2004). Både verksamhetsområdeschefen och verksamhetscheferna inom tandvården ansåg att förutsättningarna för styrningen hade försvagats i jämförelse med den tidigare förvaltningsorganisationen. Frågor som tidigare hade hanterats i den egna tandvårdsförvaltningen hade blivit mer besvärliga att hantera. Av granskningen framgick att administrativa frågor och frågor i den löpande verksamheten medförde hög arbetsbelastning för tandvårdschefen och avsatta stabsresurser. Tandvårdschefen bedömde att hög arbetsbelastning innebar att han inte hade förutsättningar att tillräckligt prioritera utvecklingsfrågor och mer strategiska frågor.

Staber

Som framgått lyfte revisorerna hösten 2004 (14/2004) risken med att staberna inte lyckades utveckla ett tillräckligt verksamhetsnära stöd till verksamhetsområdescheferna. Revisorerna såg behov av att de olika stabsfunktionerna formaliserade ett samarbete så att de i samverkan kunde stötta tjänstemannaledningen i styrningen av verksamheterna. Revisorerna såg en risk i att indelningen i olika stabsfunktioner – personal, ekonomi, FoUU, verksamhetsledning m.m. – kunde innebära att stödet blev uppsplittrat och inte utgick från tjänstemannaledningens behov av samordnat stöd. Revisorerna såg också en risk i att staberna skulle bli upptagna med andra frågor och inte i tillräcklig grad prioritera stöd till landstingsdirektören och verksamhetsområdescheferna.

Av senare granskning skulle det visa sig att det uppstod problem med att samordna stabsstöden. Det saknades formella strukturer för hur stabsfunktionerna skulle samverka och stödet till tjänstemannaledningen var inte tillräckligt samordnat. Verksamhetsområdescheferna uttryckte kritik mot att stabsstödet var för uppsplittrat och inte utgjorde ett tillräckligt stöd i styrningen av verksamheterna. Flera av verksamhetsområdescheferna var kritiska till att det var stabscheferna som bestämde vilken inriktning och omfattning stabsstödet skulle ha till verksamhetsområdescheferna (08/2007).

Arbetet med att utveckla länssamverkan

En utmaning för den gemensamma förvaltningen var att bygga upp nya landstingsövergripande processer. Kritik mot den tidigare organiseringen med olika förvaltningar var att förvaltningarna hade arbetat för isolerat i förhållande till varandra. Olika inriktningar inom respektive förvaltning innebar svårigheter att hitta lösningar som var bra både för landstinget som helhet och för enskilda verksamheter.

Av granskningar från 2004 – 2010 framgår att frågor om länstanke och gemensamma processer var komplicerade att hantera för den landstingsgemensamma förvaltningen. Bland verksamheterna fanns förståelse för att klinikerna på de olika sjukhusen behövde utveckla ett länsövergripande samarbete. På sjukhusen i Skellefteå och Lycksele fanns dock en oro över att samarbetet med Norrlands universitetssjukhus skulle innebära att sjukhusresurser flyttades över till Umeå. Granskningar åren 2005 – 2006 visade att vissa verksamheter vid denna tidpunkt hade lyckats bra med att skapa länsövergripande processer. För andra verksamheter hade organiseringen i en landstingsgemensam förvaltning ännu inte gett någon större förändring (09/2005, 06/2006 och 13/2006).

Serviceorganisationerna

En annan förändring år 2004 var att även landstingets olika serviceorganisationer skulle utgå från en länstanke som byggde på landstingsövergripande processer. Frågor om IT, medicinsk teknik,

röntgen, städning, transporter m.m. blev centraliserade till länskliniker inom verksamhetsområdena diagnostik och medicinsk service och allmän service.

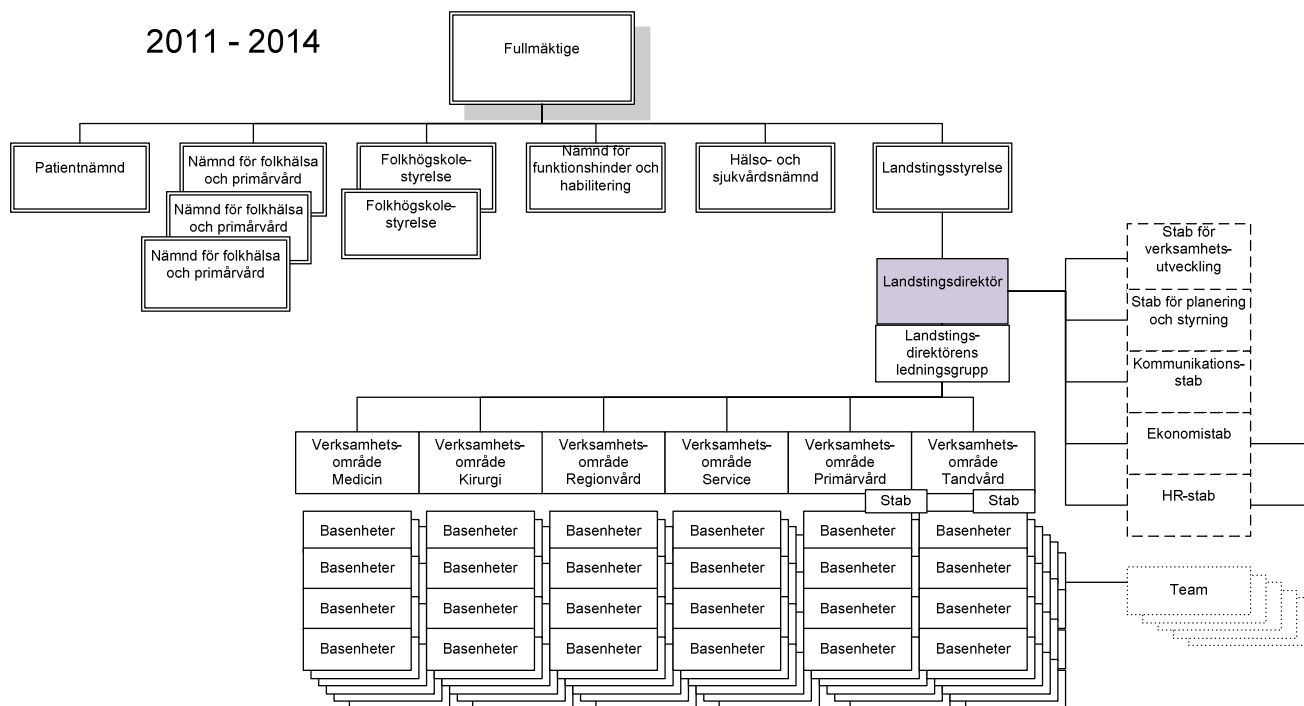
Granskningar från åren 2004 – 2010 visar att flera av serviceorganisationerna initialt hade interna problem. Den nya organiseringen, nya styrformer, stora sparkrav och otydliga uppdrag bidrog till svårigheter för serviceorganisationerna att utveckla sina arbetsformer och möta verksamheternas efterfrågan på service. Bland verksamheterna fanns en frustration över att serviceorganisationerna inte kunde möta verksamheternas efterfrågan. Bland verksamheterna fanns också en frustration över att man hade svårt att påverka de prioriteringar som gjordes inom serviceorganisationerna (18/2004, 21/2004, 01/2006).

Synpunkter från ledamöter

En enkät som revisorerna genomförde år 2008 visade att ledamöter i landstingsstyrelsen och fullmäktige inte var nöjda med tjänstemannastödet (02/2008). Över 70 procent av de tillfrågade ledamöterna ansåg att styrningen i landstinget inte var tillräckligt utvecklad. Ledamöterna var missnöjda med kvaliteten på beslutsunderlag och ansåg att uppföljningen av fattade beslut behövde utvecklas. Ledamöterna saknade också processbeskrivningar över hur styrningen i landstinget var utformad. För många av ledamöterna var det oklart hur styrningen i förvaltningen var uppbyggd.

4. Organisation åren 2011 – 2014

De första åren under mandatperioden 2011 – 2014 genomfördes flera organisatoriska förändringar i landstinget.



Den största förändringen på politisk nivå var att det bildades en hälso- och sjukvårdsnämnd. Den nya nämnden blev landstingets största nämnd med ansvar för länets tre sjukhus och för tandvården. Tidigare hade landstingsstyrelsen haft ansvaret för hälso- och sjukvården och tandvården. I den nya nämndorganisationen fick landstingsstyrelsen verksamhetsansvaret för primärvården, serviceorganisationen och staberna.

I den landstingsgemensamma förvaltningen förändrades indelningen av verksamhetsområdena. Den tidigare indelningen i när-sjukvård, specialiserad sjukhusvård och diagnostik och medicinsk service upphörde. Efter omorganisationen var förvaltningen indelat i verksamhetsområden för primärvård, medicin, kirurgi, regionvård, service och tandvård.

Även staberna fick en ny organisering. Förändring bestod av att funktionerna i staben för verksamhetsledning delades upp. Vissa delar slogs samman med landstingets sekretariat och bildade staben för planering och styrning. Andra delar slogs samman med FoUU-

staben och bildade staben för verksamhetsutveckling. Övriga staber utgjordes av ekonomi-, personal- och informationsstaberna. Informationsstaben bytte efter en tid namn till kommunikationsstaben. En annan förändring var att cheferna för primärvården och tandvården fick egna stabsresurser som inte ingick i de centrala staberna. I övrigt hade de centrala staberna samma uppdrag som de hade haft före omorganiseringen. Staberna skulle tillsammans utgöra stöd åt politiken, tjänstemannaledningen och verksamheterna.

4.1 Granskningar 2011 – 2014

Granskningar åren 2011 – 2014 visar att de problem som identifierades i granskningar åren 2004 – 2010 i huvudsak kvarstod. Återkommande iakttagelser var att landstinget i alltför hög grad saknade dokumenterade beslut, rutiner och processbeskrivningar. Det var otydligt hur landstinget styrdes och det var svårt att hålla ihop styrningen på landstingsövergripande nivå (41/2011, 37/2012 och 39/2013).

Mot bakgrund av svagheter i den formella styrningen började revisorerna allt mer inrikta sina granskningar till att handla om ansvar och befogenheter. Granskningarna inriktades mot att undersöka om det för olika processer i förvaltningen fanns beslutade regler och rutiner och om dessa hade beslutats på ett behörigt sätt. Nedan följer några av de mer principiella problemen som revisorerna uppmärksammade i sina granskningar under åren 2011 – 2014.

Oklarheter kring hälso- och sjukvårdsnämnden

Granskningar från början av mandatperioden visade att hälso- och sjukvårdsnämnden hade begränsade möjligheter att styra sitt verksamhetsområde. Nämnden hade verksamhetsansvar inför fullmäktige men den landstingsgemensamma förvaltningen låg under landstingsstyrelsen. För flera viktiga frågor som påverkade nämndens verksamhetsområde saknade nämnden befogenheter att besluta. Frågor om personal, investeringar, IT, upphandling, fastigheter m.m. låg hos landstingsstyrelsen (10/2013).

Nämndens första år blev besvärliga. Första året saknade nämnden en egen verksamhetsplan och delårsrapport (34/2011). Fram till november 2013 saknade nämnden helt en delegationsordning. Revisorerna uppmärksammade att det inte var klarlagt hur tjänstemannaledning och staber skulle bistå nämnden. För tjänstemannaledningen och staberna var det oklart hur nämndens ärenden skulle beredas och verkställas (10/2012).

Av nämnden reglemente framgick initialt inte vem som hade i uppdrag att biträda hälso- och sjukvårdsnämnden. Detta förtydligades hösten 2011 då fullmäktige kompletterade reglementet med uppgiften om att landstingsdirektören skulle biträda nämnden. Inför nämnden hade landstingsdirektören ansvar att ärenden blev tillräckligt beredda, att beslut blev genomförda m.m.

För det praktiska arbetet att bistå nämnden utsåg landstingsdirektören en av verksamhetsområdescheferna. Den verksamhetsområdeschef som landstingsdirektören utsåg fick inga befogenheter. Det saknades även skriftligt uppdrag som reglerar inriktning och omfattning på det uppdrag som den föredragande verksamhetsområdeschefen fått från landstingsdirektören.

Motsvarande konstruktion med föredragande infördes också för nämnden för funktionshinder och habilitering. Formellt var det landstingsdirektören som skulle biträda nämnden. Landstingsdirektören gav dock i uppdrag till en av verksamhetsområdescheferna att bistå nämnden i det praktiska arbetet. Landstingsdirektören gav också i uppdrag till en tjänsteman i staben för planering och styrning att bistå nämnden. För båda uppdragen saknades skriftlig reglering som definierade uppdragens inriktning och omfattning

En eller flera förvaltningar?

I februari 2014 beslutade fullmäktige om nya reglementen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Ett syfte med de nya reglementena var att tydliggöra att nämnderna hade ett förvaltningsstöd.

I reglementet till landstingsstyrelsen kunde man läsa att styrelsen hade personalansvar för landstingets staber och verksamhetsområdena primärvård och service. Styrelsen skulle enligt reglementet biträdas av landstingsdirektören och en landstingsgemensam förvaltning.

Av reglementena till hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering framgick att även de hade personalansvar. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade personalansvar för verksamhetsområdena medicin, regionvård, kirurgi och tandvård. Nämnden för funktionshinder och habilitering hade personalansvar för verksamheterna habiliteringscentrum, hjälpmedel och tolkcentralen. Båda nämnderna skulle biträdas av landstingsdirektören och en landstingsgemensam förvaltning.

En granskning hösten 2014 uppmärksammade att det utifrån reglementena inte gick att förstå vad som avsågs med nämndernas personalansvar (4/2014). Hade nämnderna exempelvis rätt att anställa egen personal? Inte heller framgick av reglementena vad som avsågs med den gemensamma förvaltningen:

- Hade nämnderna egna förvaltningar men kunde hämta stöd från landstingsstyrelsens staber i fråga om stabsstöd?
- Fanns det endast en gemensam förvaltning under landstingsstyrelsen från vilka nämnderna kunde beställa tjänster?

En slutsats från granskningen var att det var otydligt om det i landstinget fanns en eller flera förvaltningar. Det var också otydligt vilket ansvar landstingsstyrelsen och nämnderna hade för denna eller dessa förvaltningar.

Brister i delegationsordningar rättades till

Flera av revisorernas granskningar under åren 2011 - 2014 visade att landstingsstyrelsens delegationsordning och tjänsteinstruktion innehöll felaktigheter. Grunden till felaktigheterna var en sammanblandning av vad som var beslut i kommunallagens mening och vad som kunde betraktas som en verkställighet (10/2012).

Felaktigheterna i delegationsordningen innebar att ett stort antal frågor som borde ha beslutats av styrelsen eller på delegation av landstingsdirektören hade hanterats oreglerat i förvaltningen. Den bristfälliga delegationsordningen medförde risker för obehörigt beslutsfattande och att styrelsen inte hade tillräcklig kontroll över alla de beslut som togs på tjänstemannanivå (10/2012 och 11/2012 och 12/2012). I februari 2014 beslutade landstingsstyrelsen om en ny delegationsordning för sitt verksamhetsområde.

En annan konsekvens av missuppfattningen om vad som var beslut i kommunallagens mening var att hälso- och sjukvårdsnämnden fram till november 2013 helt saknade en delegationsordning. Avsaknaden av delegationsordning innebar att det endast var hälso- och sjukvårdsnämnden som hade befogenhet att för sitt ansvarsområde besluta i frågor som var beslut i kommunallagens mening. Varken landstingsdirektören eller någon annan tjänsteman hade fått någon beslutsrätt delegerad från nämnden. Avsaknaden av delegationsordning innebar att nämnden, på samma sätt som landstingsstyrelsen, inte hade kontroll över alla de beslut som obehörigt togs på tjänstemannanivå inom nämndens ansvarsområde (10/2012).

En granskning hösten 2014 visade att de nya delegationsordningarna som landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutat om var välgjorda. Även nämnden för funktionshinder och habilitering hade beslutat om en ny delegationsordning som också den var välgjord. Av granskningen framgick att alla tre delegationsordningar i allt väsentligt överensstämde med kommunallagens bestämmelser (5/2014).

Av styrelsens och nämndernas delegationsordningar framgick vilken beslutsrätt som landstingsdirektören fick vidaredelegera. I augusti 2014 beslutade landstingsdirektören om vidaredelegationsordningar med utgångspunkt av styrelsens och nämndernas delegationsordningar. Fram till landstingsdirektörens beslut om vidaredelegationsordningarna hade övriga chefer i landstinget helt saknat befogenheter att ta några beslut i kommunallagens mening.

Beslut om fyra chefsnivåer och tjänsteinstruktion

I december 2011 beslutade landstingsdirektören att den gemensamma förvaltningen skulle ha fyra chefsnivåer bestående av:

1. Landstingsdirektör
2. Verksamhetsområdeschefer och stabschefer
3. Verksamhetschefer och biträdande verksamhetschefer

4. Medicinska chefer, avdelningschefer, biträdande avdelningschefer, sektionschefer och enhetschefer.

Landstingsdirektören skulle på samma sätt som tidigare vara chef för den gemensamma förvaltningen och ansvarig tjänsteman inför den politiska organisationen. Verksamhetsområdescheferna var underställda landstingsdirektören. Beslutet om fyra chefsnivåer innebar inte att verksamhetsområdescheferna fick några formella befogenheter.

I mars 2012 beslutade landstingsdirektören om en tjänsteinstruktion till verksamhetsområdeschefer och stabschefer. I denna instruktion vidaredelegerade landstingsdirektören, utan att själv först ha fått befogenheter från landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, och nämnden för funktionshinder och habilitering, vissa befogenheter till verksamhetsområdescheferna. De var vissa personalfrågor och befogenheter att anskaffa varor som landstingsdirektören felaktigt vidaredelegerade till verksamhetsområdescheferna.

Först i samband med hälso- och sjukvårdsnämndens beslut i november 2013, landstingsstyrelsens beslut i februari 2014 och nämnden och funktionshinder och habiliterings beslut i april 2014 öppnade styrelsen och nämnderna upp för landstingsdirektören att kunna vidaredelegera till verksamhetsområdescheferna. Som framgått beslutade landstingsdirektören i augusti 2014 om en vidaredelegering. Genom detta fick verksamhetsområdescheferna vissa befogenheter inom personalområdet (besluta om att inrätta och dra in tjänster, anställa personal, besluta om löner, ledigheter, bisysslor m.m.).

Oklart vilka regler som gällde

Ett problem som började märkas allt mer under åren 2011 - 2014 var att landstinget inte längre hade ett reviderat regelverk. År 2009 hade dåvarande landstingsdirektör beslutat att regelverket inte behövde revideras eftersom man i landstinget skulle införa ett landstingsövergripande ledningssystem. År 2012 plockades det inaktuella regelverket bort från landstingets intranät utan att ledningssystemet hade kommit på plats.

En konsekvens av att landstinget saknade både ett regelverk och ett ledningssystem var att det blev svårt för tjänstemannaledningen och medarbetare i förvaltningen att veta vilka regler som gällde och hur processer m.m. var utformade.

Otydlig ärendeberedning

I flera granskningar under åren 2011 – 2014 har revisorerna uppmärksammat landstingsstyrelsen och nämnderna om allvarliga brister i beredningen av ärenden. Frånvaro av formellt beslutade regler och otydliga ansvarsförhållanden har bidragit till osäkerhet i förvaltningen om vem som har ansvar för vad och hur ärenden ska

kontrolleras innan beslut tas av landstingsdirektören eller av styrelser och nämnder (30/2010, 10/2012 och 10/2013).

En uppföljande granskning i augusti 2014 visade att styrelser och nämnder inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig beredning av ärenden (6/2014). Av granskningen framgick att åtgärderna även på tjänstemannanivå hade varit ytterst begränsade och att landstinget fortfarande i allt väsentligt saknade formellt beslutade regler och rutiner för hur ärenden skulle sakgranskas i beredningen.

Fortsatta problem

En slutsats från de granskningar som hittills är genomförda under år 2011 – 2014 visar att alltför stora delar av styrningen har varit informell. I vissa fall har styrformerna sitt ursprung i ett inaktuellt regelverk som inte längre finns. I andra fall har det aldrig funnits någon formell reglering. Otillräcklig kunskap om kommunallagens regler för formellt beslutsfattande och en sedan många år etablerad praxis har bidragit till att man inom flera områden inte byggt upp formellt beslutade regler och processer för styrningen. Nedan redovisar vi exempel på granskningar åren 2011 – 2014 som visar att informella styrformer delvis ersatt formell styrning:

- Landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av hälsovalet (10/2011)
- Journalsystemet SYSteam Cross (17/2011)
- Landstingets ekonomistyrning (18/2011)
- Kontroll av kostnadsreducerande åtgärder (20/2011)
- Hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning (08/2012)
- Rutiner för beredning av ärenden (10/2012)
- Landstingets upphandlingsverksamhet (11/2012)
- Upphandlingar inom fastighetsområdet (12/2012)
- Ansvar och befogenheter för råd och grupper (02/2013)
- Attestering av löner och fakturor (08/2013)
- Styrning och kontroll över landstingsövergripande projekt (09/2013)
- Ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och nämnder (10/2013)
- Landstingets budgetprocess (15/2013)
- Landstingets investeringsprocess (16/2013)
- Granskning av ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelsen och nämnder (4/2014)
- Granskning av delegationsordningar (5/2014)
- Uppföljande granskning av ärendeberedning (6/2014).
- Styrning och kontroll av verksamhetsförändringar (8/2014)
- Sjukhusens reservförsörjning (9/2014)
- Första linjens vård av barn och unga med psykisk ohälsa (10/2014)

5. Avstämning av läget hösten 2014

I granskningens andra del har vi stämt av hur landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer och stabschefer ser på de iakttagelser som finns i den historiebereskrivning som redovisas i denna rapport. Vi har också stämt av i vilken grad de uppfattar att identifierade iakttagelser är relevanta hösten 2014.

Ansvar och befogenheter

De intervjuade instämmer i iakttagelsen om att ansvar och befogenheter för verksamhetsområdeschefer varit otydliga och inte formellt reglerade. Såväl landstingsdirektören som verksamhetsområdescheferna konstaterar att verksamhetsområdescheferna ännu hösten 2014 har otydliga roller. Formellt är verksamhetsområdeschefernas befogenheter begränsade till ett antal frågor inom personalområdet. Enligt landstingsdirektören och verksamhetsområdescheferna har dock verksamhetsområdescheferna informella befogenheter att styra sina verksamhetsområden. Samtliga som intervjuats i granskningen har uppgett att det är viktigt att verksamhetsområdeschefernas ansvar och befogenheter blir formellt reglerade.

Ett område som också kommit upp vid flera av intervjuerna är den oklarhet som uppstår till följd av att det saknas formell reglering kring de verksamhetsområdeschefer som ska biträda hälso- och sjukvårdsnämnden respektive nämnden för funktionshinder och habilitering. Enligt de intervjuade är det otydligt vilken roll de företrädande verksamhetsområdescheferna har gentemot landstingsdirektören, övriga verksamhetsområdeschefer och stabstjänstemän.

Stödet från staber

Vid intervjuerna instämmer de flesta, av dem som varit med under större delen av åren 2004 – 2014, i historiebereskrivningen om att stabsstödet till verksamhetsområdescheferna varit splittrat och inte tillräckligt verksamhetsnära.

Vid intervjuerna hösten 2014 efterlyser de flesta av verksamhetsområdescheferna bättre stöd från staberna. Två av verksamhetsområdescheferna uppger att de i huvudsak är nöjda med sitt stöd. Övriga fyra verksamhetsområdeschefer anger att de inte har tillräckligt stöd från staberna. Flera av verksamhetsområdescheferna uppger att man under år 2014 fått ett allt bättre samarbete med framför allt staben för planering och styrning. Ny stabschef och nya medarbetare på staben har enligt flera av de intervjuade verksamhetsområdescheferna bidragit till bättre samarbete och stöd från planeringsstaben.

Av intervjuerna framträder också att det bland verksamhetsområdeschefer finns en oro över att staberna inte är dimensionerade för sina arbetsuppgifter. Hög arbetsbelastning hos enskilda medarbetare i staberna medför enligt verksamhetsområdeschefer risk för att staberna inte hinner med nödvändiga arbetsuppgifter.

Stabsstödet omfattning till verksamhetsområdeschefer och verksamhetschefer styrs av de ekonomiska ramar som landstingsstyrelsen beslutar för tjänstemannaledning och staber. På tjänstemannanivå är det landstingsdirektören som har ansvaret för hur anslaget till tjänstemannaledningen och staberna ska fördelas. Inom staberna är det respektive stabschef som bestämmer hur fördelningen av stödet till verksamhetsområdeschefer och verksamhetschefer ska se ut. Som exempel på hur det går till kan nämnas att ekonomifunktionen har en modell för hur ekonomistödet ska fördelas. Ekonomichefen uppger att han vid fördelning av stabsresurser utgår från en resursfördelningsmodell men att han också har dialog med linjechefer på olika nivåer i landstinget om stödets omfattning och inriktning. Ekonomichefen instämmer inte i iakttagelsen om att stabsstödet till verksamhetsområdescheferna under perioden 2004 – 2014 varit för uppsplittrat och inte tillräckligt verksamhetsnära. Ekonomichefen konstaterar att landstinget under den senaste 10-årsperioden haft låg kostnadsutveckling och goda ekonomiska resultat i jämförelse med hur det var innan organisationsförändringen. Ekonomichefen anser att omorganiseringen år 2004 har bidragit till landstingets förbättrade ekonomi. Ekonomichefen bedömer att verksamhetsområdescheferna hösten 2014 har tillräckligt stöd från ekonomifunktionen.

Övriga stabschefer uppger att det finns behov av att se över stabsstödet. Man behöver enligt stabscheferna fundera över hur landstinget ska styras och därefter analysera vilket behov det finns av stöd för denna styrning. Stabschefer som varit verksamma i tjänstemannaledningen under hela perioden 2004 – 2014 uppger att krav på besparingar och effektiviseringar medfört att staberna ständigt sett över sina verksamheter och prioriterat de frågor som man bedömt som viktigast. Flera av stabscheferna uppger att de har svårt att möta verksamhetsområdeschefernas önskemål om stöd.

Informell styrning

De intervjuade instämmer i historieberivningen om att informella processer delvis ersatt formellt beslutade regler och former för beslutsfattande. En allmän uppfattning från de flesta av dem som intervjuats i granskningen är att kunskapen i landstinget om kommunalt beslutsfattande och formell styrning varit för låg.

En uppfattning bland dem som intervjuats är att tjänstemannaledningen under år 2014 insett och börjat ta tag i frågor för att utveckla den formella styrningen. Under hösten 2014 ser man bl.a. över rutiner för hur ärenden ska beredas. Enligt uppgift har man också kommit igång med arbetet att införa ett ledningssystem. Flera av dem som intervjuats uppger att man önskar bättre ”ordning och reda” i hur frågor ska hanteras, beredas och implementeras i landstinget och att man därför behöver utveckla den formella hanteringen.

6. Svar på revisionsfrågor

Granskningen visar att landstingsstyrelsen och nämnderna inte säkerställt att förvaltningen utgör ett tillräckligt stöd i styrningen av verksamheterna. Slutsatsen för denna bedömning bygger på att väsentliga iakttagelser från granskningar under perioden 2004 – 2014 ännu kvarstår hösten 2014:

- Otydligheter i tjänstemannastödet till hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Formellt biträds nämnderna av landstingsdirektören. Landstingsdirektören har i sin tur utsett verksamhetsområdeschefer att vara föredragande i nämnderna. Det saknas skriftlig reglering som definierar uppdragets inriktning och omfattning. De föredragande verksamhetsområdescheferna saknar även formella beslutsbefogenheter. Inom framför allt hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområden uppstår otydligheter i styrningen mellan landstingsdirektören, den föredragande verksamhetsområdeschefen, övriga verksamhetsområdeschefer och stabstjänstemän.
- Otydligheter i verksamhetsområdeschefernas ansvar och befogenheter. Verksamhetsområdescheferna saknar i huvudsak formella befogenheter men har informellt långtgående befogenheter.
- Splittrat och otillräckligt verksamhetsnära stabsstöd till verksamhetsområdeschefer. Verksamhetsområdescheferna har inte befogenheter att bestämma vilket stabsstöd de ska ha. Med utgångspunkt av tilldelade ekonomiska ramar och efter dialog med landstingsdirektör, verksamhetsområdeschefer m.fl. beslutar stabscheferna om stödets fördelning.
- Informellt beslutsfattande som delvis ersatt formellt beslutsfattande. Frånvaro av tillräckligt utvecklade regler och rutiner har i sin tur bidragit till brister i beredning och implementering av ärenden.

I huvudsak instämmer landstingets tjänstemannaledning om iakttagelserna ovan. Vår slutsats efter genomförd granskning är att det finns en medvetenhet i tjänstemannaledningen om att formerna för tjänstemannastödet behöver ses över. Av vår avstämning hösten 2014 framgår att en rad processer påbörjats under året i syfte att ta tag i flera av de problem som identifieras i granskningen. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen och nämnder att:

- Analysera och bestäm på vilket sätt tjänstemannastödet till styrelsen och nämnderna ska vara utformat. Säkerställ att frågor om ansvar och befogenheter på tjänstemannanivå i landstinget blir tydligt reglerat.
- Säkerställ att landstingsdirektören analyserar vilket behov det finns av stabsstöd i landstinget. Säkerställ att stödet får en tillräcklig inriktning och omfattning. Stabsstöd behövs

både för landstingsövergripande processer och för enskilda chefer när de ska styra sina ansvarsområden. Det är naturligt att ansvariga chefer avgör vilket stöd de behöver för att kunna styra sina ansvarsområden.

- Fortsätt arbetet med att utveckla den formella styrningen. Säkerställ att regler, rutiner m.m. blir tillgängliga i landstingets ledningssystem.

Umeå den 12 november 2014

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor